Algunos apuntes sobre la coyuntura de la eliminación del Impuesto de Telefonía en Suacha

Por: Andrés Jiménez (Alianza Verde)

Martes 06 de febrero de 2024

La polémica con "El Impuesto a la Telefonía" del Título IX del Estatuto Tributario aprobado por medio del acuerdo 30 del 09 de diciembre de 2020 en el gobierno de Juan Carlos Saldarriaga, no puede pasar de agache. A continuación, se presentan algunos argumentos para tener en cuenta en la discusión, de acuerdo con un análisis propuesto frente a la denominación del impuesto, al proyecto de acuerdo 03 de 2024, de las sesiones de la Comisión Primera del Concejo Municipal de Soacha del sábado 24 y del 31 de enero de 2024.

Primera parte

- ### El Impuesto a los Teléfonos de acuerdo con el Título IX del Acuerdo Municipal 30 del 09 de diciembre de 2020

El impuesto de servicios de telefonía, del que trata el *capítulo IX de impuesto a los teléfonos, se rige por el literal i) del artículo 1 de la ley 97 de 1913 y la ley 84 de 1915*. En el artículo 1 la ley 97 de 1913, que se enfoca en el municipio de Bogotá, se establece que:

> "El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental: y el literal i) Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas."

Y la ley 84 de 1915 amplia tales facultades a los demás municipios.

Valga mencionar que se hace referencia a la "Telefonía", no a la "Telefonía Celular", ni al "Internet", tampoco a los "planes de datos", mucho menos a la "Brecha Digital", o

alguna variable asociada a la forma como se entiende en la actualidad el servicio de telefonía, con sus avances científicos y tecnológicos.

Es importante aclarar que, así las cosas, la telefonía móvil celular es definida en el artículo 2 del decreto 0741 de 1993, de la siguiente manera:

> "La telefonía móvil celular es un servicio público de telecomunicaciones, no domiciliario, de ámbito y cubrimiento nacional, que proporciona en sí mismo capacidad completa para la comunicación telefónica entre usuarios de la Red de Telefonía Móvil Celular y, a través de la interconexión con la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC), entre aquellos, y usuarios de la Red Telefónica Pública Conmutada, haciendo uso de una Red de telefonía móvil celular, en la que la parte del espectro radioeléctrico asignado constituye su elemento principal."

Es decir, el hecho generador del impuesto no necesariamente es "el uso de las líneas telefónicas en el Municipio de Soacha", el hecho generador termina siendo el vivir en Soacha, porque como lo señala la definición de "telefonía móvil celular" del artículo 2 del decreto 0741 de 1993, el servicio es de ámbito y cubrimiento nacional. ***Así las cosas, sale más costoso comunicarse en Soacha que en el resto del país,*** lo que fácilmente puede ser un hecho que vulnera derechos ciudadanos de manera directa.

Esta primera reflexión, para afirmar que el estatuto tributario está haciendo un cobro sobre un servicio definido de manera desactualizada, qué, si se muestra de esta forma, se estaría presentando un proyecto de acuerdo, que profundiza la confusión en el uso de la unidad grabada con el impuesto en mención, al no hacer esta claridad en su exposición de motivos.

Además, no se pone en discusión que **las normas que rigen el impuesto fijado en el mencionado estatuto tributario son leyes de más de un siglo de antiguas**; el impuesto tributario pretende abordar una materia de la que no se refiere, lo que fácilmente podría dejar sin piso reglamentario dicho cobro. Este argumento es ausente en la presentación del proyecto de acuerdo, y pasó desapercibido en la aprobación del estatuto tributario vigente. ***La deuda es enorme con la legalidad y el respeto con la ciudadanía del gobierno anterior y del concejo***

municipal y los concejales que aprobaron dicho estatuto. Es una deuda ética.

Tales leyes no actualizadas con las categorías objeto de carga impositiva en Soacha, a pesar de que son vigentes, sí propician y hacen uso de un vacío legal en la indeterminación de la categoría de "telefonía" al no especificar lo que implica que no sea "móvil celular", al no ser claros con la definición legal que se debería contemplar, desde el marco regulatorio de las comunicaciones y el internet, para poder estar en línea con los avances actuales de la tecnología.

Segunda parte

- **El proyecto de acuerdo 03 de 2024 *"por medio del cual se dictan disposiciones en materia del impuesto de telefonía adoptado mediante acuerdo 30 de 2020"***

En el análisis técnico se hace referencia a datos de conexión de internet que no presentan fecha, lo que no permite entender la actualidad de estos con la problemática que se aborda (la telefonía). Entonces, ***el impuesto vigente se refiere a la telefonía, no a la prestación del servicio de internet.*** Parece que el análisis técnico, sin poder encontrar la forma de fundamentar la discusión, debe centrarse en un asunto que no es mencionado de manera explícita en el capítulo IX del estatuto tributario vigente en Soacha.

A diferencia de los datos presentados para los municipios de Sabaneta y Envigado en la Región Metropolitana del Valle de Aburra, que son de 2018, no es posible identificar que, los datos presentados para los municipios que "hacen parte del área de influencia metropolitana" de Bogotá, tengan una fecha que permitan determinar qué tan actuales resultan para poder definir la brecha digital en la ciudad de Soacha. Se hace referencia de un impuesto a la conexión de internet, pero eso no se presenta en el título que busca ser modificado, o al menos, no se menciona de manera explícita.

El proyecto de acuerdo, cuando se refiere a las discusiones sobre el funcionamiento del mercado y sus fallas o distorsiones, presenta datos de los años 2007, 2008 y 2009, y en términos de tecnología, en este caso, móvil celular (así el impuesto se refiera a la telefonía), avanzan a pasos agigantados. De otro lado, en la construcción de este tipo de documentos que sirven de soporte técnico, se recomienda que las referencias usadas no sean mayores a cinco años, además, porque las realidades sociales no permanecen estáticas en el tiempo, y, por el contrario, se encuentran en constante disputa, de tal forma que las fuentes que dan razón de tales asuntos deban ser lo más recientes posibles, para no permitir brechas en las realidades que pretenden respaldar teóricamente.

A pesar de que se coincida en la necesidad de mejorar la presentación del servicio educativo y el componente de la tecnología como un valor que requiere ser potenciado en Soacha, ***no es clara la relación entre el pago del impuesto y el aumento de la calidad de la educación y el uso de la tecnología por parte de los estudiantes.*** Casi que el gobierno actual, a través de la Secretaría de Hacienda y el concejal ponente Cristian Esneyder, está afirmando que, para mejorar la calidad educativa y la ampliación del domino de la tecnología en los estudiantes, se depende de que no exista el mencionado impuesto, y eso al parecer, ya es una afirmación descabellada por los valores que deberían proyectarse en el largo plazo, es decir, ***¿Se podría comprobar o negar más allá de los cuatro años de vigencia del gobierno actual?, ¿Es posible que exista una proyección cuantitativa que permita demostrar el nivel de aumento de la calidad educativa y la disminución de la brecha digital en Soacha después de eliminado el impuesto?***

El argumento de que el impuesto es lento, que puede estancarse o que depende en su ampliación de lo estático de la base gravada, de la ampliación de las líneas telefónicas o del número de personas gravadas, no va en detrimento de que en todo caso, exista una base ya grabada que reporta un ingreso fijo hasta el momento; un ingreso con el que, el sector cultura, deporte y las acciones relacionadas con espacio público y la arborización, en el tiempo que permanezca activo, es decir: ***ya se ha captado un ingreso con el cobro del mencionado impuesto, el dilema se encuentra en la destinación que se ha hecho de tales ingresos***, ***¿Es pertinente hacer una audiencia pública para informar el total del ingreso logrado con el impuesto activo y cuál fue su destinación?***

Sin estar de acuerdo con el mencionado impuesto a la telefonía, sin pretender llevar a cabo una defensa, es claro que en comparación con otros impuestos que las y los soachunos pagan, el de la telefonía resulta ser el que menos carga representa para los usuarios de telefonía. Otros fenómenos resultan más costosos para la ciudadanía Soachana y se encuentran naturalizados, como la misma corrupción, el clientelismo de muchos de los concejales, la inasistencia de los concejales elegidos a los debates (como el caso del concejal del Partido Alianza Verde Wilson Rodríguez), la financiación de campañas políticas a la alcaldía municipal con recursos públicos o la no planeación en la ejecución de las acciones públicas.

Se hace una propuesta para el desmonte gradual, de tal forma que, no se sufra un traumatismo en la desaparición inmediata de un ingreso tributario para Soacha. Lo que es loable en todo caso, sin embargo, solo se presenta de manera explícita un ingreso sustituto para los fines relacionados con el deporte, quedan por fuera los relacionados con la cultura y con los temas de espacio público y arborización.

Frente al impacto fiscal de la propuesta, se plantea la misma salvedad, es decir que, ante el evidente impacto fiscal de la medida, se plantea como sustituto la adopción de la tasa pro deporte, sin embargo, la segunda alternativa no es clara, "al referirse a la consolidación del plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo 2024 – 2027 con sujeción al impacto generado por las disposiciones del presente proyecto de acuerdo", lo que en todo caso les corresponde en el marco de la planeación territorial. Entonces, es apenas obvio que se hace referencia a la tasa pro-deporte creada a través de la ley 2023 de 2020, porque en todo caso debe ser territorializada su aplicación en el marco de las competencias que le corresponde asumir a cada municipio en el país.

Frente a la unidad de materia, no es claro cómo se garantiza la misma, si el impuesto al referirse a la telefonía, la propuesta para eliminarlo se refiere al internet, como justificación afirma qué, el desmonte gradual de mismo permite la eliminación del de barreras de acceso al servicio de telefonía e internet, y, por otro lado, también afecta la calidad educativa, aunque son asuntos que no se desarrollan en el articulado.

Parte 3

- **Sesión 24 de enero de 2024 de la Comisión Primera del Concejo de Soacha.**

Inicialmente valga mencionar que, si bien la Comisión Primera tiene participación ***del concejal Wilson Rodríguez, que representa el Partido Alianza Verde, no asiste a la sesión,*** dejando por fuera la voz de quienes se recogen en consignas como “los recursos públicos son sagrados”, “la defensa y el respeto a la vida”, “la vida es sagrada” y sobre todo por la causa ambiental que debería estar liderando de manera ideal.

El concejal ponente es Cristian Sneyder Rodríguez Aguilar y además de presentar el proyecto de acuerdo, con los argumentos que ya están esbozados por la Secretaría de Hacienda, solicita que se aplique un cobro a las funciones que cumplen EPOXUA y la Catastro Avanza, como medida alternativa; no recoge la voz de la presidenta del concejo de cultura de Soacha, la profesora Johana Leguizamón.

La secretaria de Hacienda se refiere a la tasa pro-deporte y a la estampilla procultura, sin embargo, se dejan por fuera lo relacionado con las actividades propias de conservación y mejoramiento de parques, espacio público y arborización. Tampoco se presenta una opción a los ingresos captados por el impuesto de la telefonía en los asuntos de cultura, puesto que la estampilla procultura ya existe y sus recursos ya se han definido con una destinación. Entonces, al no presentar una alternativa diferente a la estampilla procultura, dado que, el impuesto que se quieren desmontar, de todas formas, sí representa un ingreso alternativo para el sector cultura, es claro que genera un malestar en artistas y cultores que inmediatamente tomaran postura para defender sus ingresos, no el impuesto en sí mismo.

Interviene la concejala Natalia Moreno y manifiesta preocupación con la unidad de materia, al existir distancia entre el objeto del proyecto de acuerdo, enfocado en la telefonía, y los argumentos que se construyen enfocados en el internet. La concejala Yudy Garzón se refiere al bajo cobro que significa el impuesto en el valor total que debe pagar la ciudadanía, lo que implica que no es significativo con respecto a otros impuestos que terminan siendo mucho más regresivos.

Finalmente valga mencionar que el debate a profundidad no se llevó a cabo, solo se repite lo que ya dice la justificación del proyecto de acuerdo, entre el concejal ponente (Cristian Sneyder Rodríguez) y la Secretaría de Hacienda, las posiciones divergentes reciben respuesta de nuevo, repitiendo lo ya escrito en el mencionado proyecto de acuerdo, ***y tampoco se plantean alternativas pedagógicas para que las personas alejadas de las categorías técnicas y excluyentes de la administración pública, puedan tener tranquilidad con lo que se discute en el concejo municipal y que puede afectar sus vidas cotidianas. No hay uso del lenguaje claro y tampoco se aplican los principios para la democratización de la administración pública.***

Parte 4

- **Sesión 31 de enero de 2024 de la Comisión Primera del Concejo de Soacha.**

Se insiste en la no participación del concejal del Partido Alianza Verde, Wilson Rodríguez, partido que tendría que estar atento a tales asuntos, dados los principios que abanderan dicha colectividad.

En la sesión, el concejal ponente del proyecto de acuerdo 03 de 2024, Cristian Sneyder Rodríguez, presenta una proposición que permita una audiencia pública para socializarlo, en las instalaciones del Teatro SUA, el lunes 05 de febrero de 2024, que no dure más de 3 horas". Como justificación se plantea la necesidad de tener un mecanismo institucional, que consiste en un encuentro entre los interesados en el proyecto de acuerdo, con la intensión de recolectar elementos para nutrir el debate "de manera sustantiva y no nominal." El orden de la jornada que, en todo caso, de acuerdo con el concejal ponente, no debe superar las 3 horas, es el siguiente:

1. Antecedentes y actualidad del impuesto a la telefonía móvil ¿Cómo va el recaudo? ¿Cómo mejorar las fuentes de financiación?

2. ¿Cuáles son las fuentes de financiación de deporte, cultura y ambiente y como está la ejecución de estos en la actualidad?
3. Principios tributarios que alientan el desmonte gradual del impuesto a la telefonía (Secretaría de Hacienda)
4. ¿Cuál es el impacto fiscal del proyecto de acuerdo?

Sin embargo, se identifica que ***la organización de la <u>audiencia pública</u> presenta debilidades que inciden en la vulneración del derecho fundamental a la participación ciudadana,*** como por ejemplo, limitar el número de personas que puedan tomar la palabra, limitar el tiempo de las intervenciones, referirse a la participación como "un premio "que puede otorgar el concejo municipal, como lo mencionó en repetidas ocasiones el concejal Cristian Sneyder rodríguez, proponer que solo sean cinco personas las que puedan participar por sector como lo propone el concejal Dany Caicedo o la propuesta de otro concejal sobre la posibilidad de que sean los mismos ciudadanos quienes asuman la sistematización de la jornada.

Durante la conversación de la sesión se plantean otras propuestas, como la del concejal Javier que solicita tener acceso a las propuestas antes del evento, "para que la actividad sea más organizada y tener la información", para enriquecer el proceso; la concejala Tatiana quien hace el llamado a las claridades frente a convocatoria, la forma de otorgar las mociones de privilegio, la forma de participación y que con la metodología se pueda plantear una estrategia para recoger todos esos sentires; la concejala Natalia Moreno se refiere a ampliar el espacio para ir más allá de lo institucional, sin embargo no plantea el cómo, ni el cuándo ni el donde.

En general, los y las concejalas todo el tiempo se refieren de manera genérica a "escuchar a todas las personas", sin embargo, quien radica la proposición de audiencia es Cristian Sneyder y se refiere al mecanismo de "Audiencia Pública" contemplado en la ley 489 de 1998. La audiencia pública no es un mecanismo idóneo si es citado por el concejo municipal dado que la figura con la que cuenta esta corporación pública es el cabildo abierto.

Es importante mencionar que el concejal ponente (Cristian Sneyder Rodríguez) propone los siguientes ítems, en el orden que se relata, en el desarrollo metodológico:

1. Imagen publicitaria (invitación institucional)
2. Ejercicio de ponencias
3. Citar a Secretaria de Hacienda, Instituto de Deportes, Secretaria de Medio Ambiente, (pero no propone citar a nadie de Cultura ni tampoco a los consejos consultivos asociados a los temas discutidos)
4. Iniciar el orden del día con la Secretaria de Hacienda
5. Intervención del ponente en segundo lugar
6. Presentación de las ponencias radicadas (solo cinco por sector concordando con el concejal Dany Caicedo)
7. Intervención de Ambiente y del Instituto Municipal de Deportes y Recreación
8. Abrir la palabra a los concejales (todos)
9. Que el tiempo no sea superior a las tres horas
10. Comisión redactora

La concejal Tatiana es quien propone incluir al sector Cultural y no Cristian Sneyder como concejal ponente, además la que propone que sea pública, transmitida y difundida; y plantea la discusión para definir ¿cuáles son los criterios para darle la palabra a uno y no a otro asistente? Invita a no segregar la participación. La concejala Natalia propone que sean 10 personas por sector, y que sean las 10 primeras que se inscriben las que participan.

Al finalizar la sesión quedan asuntos fundamentales pendientes, como por ejemplo los elementos metodológicos de las ponencias, ¿cuál es el sustento legal para limitar la participación a solo cinco personas por sector mientras que los 19 concejales pueden pronunciarse (cuando la audiencia pública se enfoca en la ciudadanía) y a parte de todo, deben ser los combos ciudadanos quienes lleven a cabo la tarea de hacer relatoría (cuando debe ser la institución que convoca).

El gran interrogante es la negación, la marginación y no reconocimiento de los consejos consultivos para estos temas activos en Soacha, ¿por qué no invitan al consejo consultivo de Cultura?, ¿por qué el derecho fundamental a la participación sufre el tratamiento de "premio" ?, ¿por qué en la agenda metodológica propuesta no se hace referencia a las personas que asumen las presidencias de los consejos consultivos para

escuchar sus posturas al respecto? ¿por qué existe la necesidad de no escuchar voces divergentes de la propuesta de proyecto de acuerdo?

En lo que se refiere a las audiencias públicas, como ya se mencionó, esta se contempla en la Ley 489 de 1998, en su "*Capítulo VIII Democratización y Control Social de la Administración Pública", artículo 32:*

> ***"Democratización de la Administración Pública.*** Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con **los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública.** Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de **involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación**, ejecución, control y evaluación de la gestión pública."

Y para el desarrollo de una audiencia pública se han establecido los siguientes características, de acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Su objetivo se enmarca en evaluar y dialogar sobre la gestión gubernamental en cumplimiento de las responsabilidades, políticas y planes ejecutados en un periodo determinado para garantizar los derechos ciudadanos. Se trata de que se lleve a cabo como acto público de diálogo para evaluar la gestión gubernamental, es decir, lo más cercano es la rendición pública de cuentas periódica que lleva a cabo la administración pública.

Puede ser presencial, un diálogo amplio, abierto en número de personas y donde convergen servidores públicos y ciudadanos. Sin embargo, tiene limitaciones como, por ejemplo, no es un espacio propicio para la recepción de quejas durante la jornada, no está creada para resolver situaciones o problemáticas particulares, no es un ejercicio que se lleve a cabo para hacer planeación porque es un ejercicio de seguimiento y control social que recoge insumos para las siguientes vigencias, y al ser masiva, si no cuenta con una metodología claramente definida, se reduce a un espacio de exposiciones que no conduce a nada.

Para llevarla a cabo se necesitan algunos elementos habilitantes. Las deben convocar las entidades públicas (no las corporaciones de control político) previa la entrega de

información a la ciudadanía para que puedan contar con la información pertinente y así conocer la ejecución de la administración pública. Se deben contemplar talleres, mesas de trabajo con grupos y organizaciones de ciudadanos que permitan la interlocución y el diálogo de manera amplia y democrática.

Parte 5

Algunas conclusiones para el debate

- Se ha estimulado un debate desinformado, lo que ha permitido que se difunda la especulación, la polarización y el rompimiento de la confianza entre el concejo municipal y la ciudadanía, lo que al mismo tiempo incide en el rompimiento de la confianza en la administración pública en general.
- Existe ruido, al no presentarse una voz coherente y sensata que haga un llamado a las claridades técnicas y normativas que requieren estar presentes en cada decisión del gobierno.
- Parece que hasta la misma Secretaría de Hacienda está perdida con la construcción de argumentos, al permitirse la confusión entre la definición de "Telefonía Móvil" que pretende desmontar, al no tener claros los argumentos técnicos y traer a colación una serie de temas que hasta el momento, no es claro cómo afectan la discusión de la fuentes de financiación que reemplace el impuesto que se eliminará y que en teoría, legalmente, financiaba actividades de cultura, recuperación de espacio público y arborización.
- La desinformación, el ruido generado, las debilidades en la construcción de argumentos técnicos y teóricos, ha generado una reacción de los actores sociales que reclaman claridad para entender ¿cómo no desfinanciar sus actividades, sus labores y/o profesiones?, pero esto ha sido entendido por concejales (ponente y comisión primera) como un desafío a su posición de "concejales", lo que ahora genera una tensión ególatra.
- El impuesto debe desaparecer, no hay discusión al respecto, el problema es la forma en cómo los representantes elegidos por voto popular en una corporación pública, para llevar el mandato social, ahora juegan a hacer equilibrio entre su ego y las redes sociales, descuidando los debates de ciudad.
- Sigue abierta la conversación, porque el debate no ha empezado.